



SIOI
UNA Italy

OSSERVATORIO

sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana

L'evoluzione della *Protection of Civilians Agenda*: vulnerabilità intersezionali, crisi dell'*enforcement* e posizioni diplomatiche dei quindici membri nel dibattito del Consiglio di Sicurezza del 2026

Claudia Battiferri

Dottoressa in Global Studies (M.A.) e specializzata in Relazioni Internazionali; Analista presso la Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI) e Responsabile per le Persone Fragili

1. *Introduzione: l'evoluzione dell'Agenda per la protezione dei civili nei conflitti armati e la frammentazione multilaterale* – L'architettura contemporanea della sicurezza collettiva si trova ad affrontare una fase di profonda riorganizzazione strutturale, caratterizzata da una progressiva frammentazione dell'ordine multilaterale che incide sull'efficacia del sistema di sicurezza collettiva e sull'esercizio, da parte del Consiglio di Sicurezza, della responsabilità primaria per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Sebbene a livello globale si registrino dinamiche verso un assetto policentrico, testimoniate anche dall'attivismo di raggruppamenti regionali e coalizioni tematiche che hanno espresso posizioni collettive proprio durante l'*Open Debate* (il dibattito aperto) del 2026, quali l'Unione europea, la Confederazione degli Stati del Sahel (AES) o la Comunità Caraibica (CARICOM)¹, l'efficacia operativa dei presidi di tutela umanitaria rimane fortemente dipendente dall'orientamento politico e diplomatico espresso all'interno del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

I dati quantitativi raccolti dagli istituti di ricerca indipendenti e dalle Nazioni Unite restituiscono un quadro di crescente pressione sul sistema internazionale di protezione², caratterizzato dalla registrazione di 65 conflitti armati con coinvolgimento statale attivi nel 2025 e di oltre 130 conflitti armati censiti dal Comitato Internazionale della Croce Rossa (ICRC)³. Parallelamente, la frammentazione dell'azione diplomatica emerge come una criticità strutturale del sistema multilaterale contemporaneo. In questo scenario, risulta metodologicamente scorretto ricorrere alla formula indistinta di "comunità internazionale" per descrivere i processi decisionali: il Consiglio di Sicurezza rappresenta una sede istituzionale politicizzata in cui gli Stati membri riflettono le proprie priorità strategiche, le quali possono talvolta divergere dall'esigenza di una tutela

¹ Consiglio di sicurezza, 10154^a seduta, *Protection of Civilians in Armed Conflict (Open Debate)*, UN Doc. S/PV.10154 del 20 maggio 2026; S/PV.10154 (Resumption 1) del 20 maggio 2026; S/PV.10154 (Resumption 2) del 21 maggio 2026; Security Council Report, *Protection of Civilians. Monthly Forecast*, maggio 2026; Unione europea, *EU Statement at the United Nations Security Council Open Debate on the Protection of Civilians in Armed Conflict*, Delegazione dell'Unione europea presso le Nazioni Unite, New York, 20 maggio 2026.

² Università di Uppsala, *UCDP: numero record di conflitti tra Stati*, comunicato stampa, Uppsala, 9 giugno 2026; Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *SIPRI Yearbook 2025. Armaments, Disarmament and International Security*, capitolo 2, *Armed Conflict and Conflict Management*, Stoccolma, 2025.

³ Comitato internazionale della Croce Rossa (ICRC), *Annual Report 2025*, Ginevra, 2026.

inderogabile della popolazione civile. Come evidenziato dalla dottrina scientifica⁴, gli obblighi di protezione spettanti alle forze di mantenimento della pace e la distinzione fondamentale tra combattenti e non combattenti richiedono un quadro di garanzie oggettivo e non subordinato a convenienze congiunturali. Tale prospettiva si salda con le direttive programmatiche delineate nei rapporti istituzionali⁵, che pongono la sicurezza umana e il principio di “*Leave No One Behind*” (“non lasciare indietro nessuno”)⁶ al centro della rifondazione del multilateralismo contemporaneo.

In questo contesto di accresciuta tensione globale, il dibattito aperto del Consiglio di Sicurezza sulla protezione dei civili nei conflitti armati (*Protection of Civilians in Armed Conflict*, PoC), svoltosi il 20 e 21 maggio 2026 (UN Doc. S/PV.10154) sotto la presidenza di turno della Repubblica Popolare Cinese e preceduto dalla pubblicazione del Rapporto del Segretario Generale del 7 maggio 2026 (UN Doc. S/2026/390) e della relativa Nota Concettuale, assume un rilievo centrale. L’evento del maggio 2026 non costituisce soltanto il momento celebrativo del decennale della risoluzione 2286 (2016) sulla tutela dell’assistenza medica nei contesti di guerra, ma rappresenta la sede privilegiata di verifica dell’evoluzione della Protection of Civilians Agenda formalizzata dalle storiche risoluzioni 1265 (1999)⁷ e 1296 (2000)⁸. Le risultanze del Rapporto del Segretario Generale del 2025⁹ e di quello del maggio 2026¹⁰ attestano che a questo affinamento teorico corrisponde un preoccupante regresso nell’applicazione pratica del diritto internazionale umanitario (DIU). L’ipotesi centrale del presente contributo è che il dibattito del 2026 evidenzi una tensione crescente tra, da un lato, il progressivo riconoscimento della natura intersezionale delle vulnerabilità cui sono esposte le popolazioni civili e, dall’altro, la persistente debolezza dei meccanismi di attuazione, accertamento delle responsabilità (*accountability*) ed *enforcement* del diritto internazionale umanitario.

L’analisi qualitativa è stata condotta attraverso una lettura comparata dei *verbali stenografici dell’Open Debate* del Consiglio di Sicurezza, integrata con il Rapporto del Segretario Generale sulla *Protection of Civilians in Armed Conflict* e con le dichiarazioni ufficiali successivamente pubblicate dalle delegazioni partecipanti. L’esame degli interventi è stato sviluppato utilizzando due categorie analitiche: il riconoscimento delle vulnerabilità intersezionali e il riferimento ai meccanismi di *enforcement* del diritto internazionale umanitario.

⁴ S. WILLS, *Protecting Civilians: The Obligations of Peacekeepers*, Oxford, 2009; H. SLIM, *Civilians, Distinction, and the Compassionate View of War*, in H. WILLMOT, R. MAMIYA, S. SHEERAN, M. WELLER (eds.), *Protection of Civilians*, Oxford, 2016, 11-28.

⁵ Assemblea generale, *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, UN Doc. A/RES/70/1 del 25 settembre 2015; United Nations Trust Fund for Human Security, *Human Security Handbook*, New York, 2016; Segretario generale delle Nazioni Unite, *Our Common Agenda. Report of the Secretary-General*, UN Doc. A/75/982 del 10 settembre 2021.

⁶ Tutte le traduzioni dall’inglese all’italiano sono a cura dell’Autrice.

⁷ Consiglio di sicurezza, risoluzione 1265 (1999), UN Doc. S/RES/1265 del 17 settembre 1999.

⁸ Consiglio di sicurezza, risoluzione 1296 (2000), UN Doc. S/RES/1296 del 19 aprile 2000; *Report of the Secretary-General on the Protection of Civilians in Armed Conflict*, UN Doc. S/2005/740 del 28 novembre 2005; Consiglio di sicurezza, risoluzione 1674 (2006), UN Doc. S/RES/1674 del 28 aprile 2006; United Nations Peacekeeping, *Protection of Civilians Mandate*, aggiornato all’11 giugno 2026.

⁹ Consiglio di sicurezza, *Protection of Civilians in Armed Conflict. Report of the Secretary-General*, UN Doc. S/2025/271 del 15 maggio 2025.

¹⁰ Consiglio di sicurezza, *Protection of Civilians in Armed Conflict. Report of the Secretary-General*, UN Doc. S/2026/390 del 7 maggio 2026.

2. Quadro metodologico: vulnerabilità intersezionali e crisi dell'enforcement –

L'applicazione del paradigma dell'intersezionalità (termine originariamente formulato da Kimberlé Crenshaw¹¹) al campo della protezione dei civili consente di superare rappresentazioni omogenee e riduttive della popolazione esposta alle ostilità. Le persone coinvolte nei conflitti armati non affrontano i rischi in modo uniforme: le discriminazioni strutturali legate al genere, all'età, alla disabilità¹², all'appartenenza etnica o allo status di sfollato si sovrappongono e si amplificano reciprocamente, generando forme di vittimizzazione complesse. Come documentato dall'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani¹³ e da diversi contributi¹⁴, le persone con disabilità, in particolare le donne e le bambine, affrontano ostacoli sproporzionati nei contesti di evacuazione e di accesso ai soccorsi.

Sotto il profilo metodologico, è essenziale sottolineare che la gravità di tali vulnerabilità intersezionali non deriva da un deficit di codificazione normativa. Le Convenzioni di Ginevra del 1949 e i Protocolli Aggiuntivi del 1977¹⁵ stabiliscono garanzie inderogabili a tutela dei civili, del personale sanitario e delle infrastrutture indispensabili alla sopravvivenza. Un fattore rilevante nell'aggravamento delle sofferenze è rappresentato dalla persistente impunità e dalla debolezza dei meccanismi di attuazione e di enforcement del DIU. Come denunciato con forza dai vertici del Comitato Internazionale della Croce Rossa e dell'Ufficio per il coordinamento degli affari umanitari (OCHA) nei loro *briefing* ufficiali al Consiglio di sicurezza¹⁶, non è più possibile fingere che quanto avviene nei teatri di guerra sia conforme al diritto, con la conseguente sistematica erosione delle norme umanitarie fondamentali.

¹¹ K. CRENSHAW, *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*, in *University of Chicago Legal Forum*, 1989, 139 ss.

¹² Assemblea generale, *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, UN Doc. A/RES/61/106 del 13 dicembre 2006, Preambolo, lett. e), e art. 1; A. PALACIOS, *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Madrid, 2008.

¹³ Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani (OHCHR), *The Human Rights of Women and Girls with Disabilities*, New York-Ginevra, 2021.

¹⁴ Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani (OHCHR), *The Human Rights of Women and Girls with Disabilities*, New York-Ginevra, 2021; L. FICARELLI, *La protezione dei diritti umani delle persone con disabilità durante i conflitti armati*, in *Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali (Osorin)*, Società italiana per l'Organizzazione internazionale (SIOI), Roma, 2026.

¹⁵ Comitato internazionale della Croce Rossa (ICRC), *Convenzione di Ginevra (I) per il miglioramento della sorte dei feriti e dei malati delle forze armate in campagna*, Ginevra, 12 agosto 1949; ID., *Convenzione di Ginevra (II) per il miglioramento della sorte dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle forze armate sul mare*, Ginevra, 12 agosto 1949; ID., *Convenzione di Ginevra (III) relativa al trattamento dei prigionieri di guerra*, Ginevra, 12 agosto 1949; ID., *Convenzione di Ginevra (IV) relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra*, Ginevra, 12 agosto 1949; ID., *Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali (Protocollo I)*, Ginevra, 8 giugno 1977; ID., *Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali (Protocollo II)*, Ginevra, 8 giugno 1977.

¹⁶ Comitato internazionale della Croce Rossa (ICRC), *ICRC President: «We can no longer pretend that what we are witnessing across war zones is in accordance with the law». Statement to the Security Council Open Debate on the Protection of Civilians in Armed Conflict*, New York, 20 maggio 2026; Consiglio di sicurezza, *Protection of Civilians in Armed Conflict. Report of the Secretary-General*, UN Doc. S/2026/390 del 7 maggio 2026; Ufficio delle Nazioni Unite per il coordinamento degli affari umanitari (OCHA), *Briefing to the Security Council on the Protection of Civilians in Armed Conflict by Edem Wosornu*, New York, 20 maggio 2026.

I dati presentati nel Rapporto del Segretario Generale S/2026/390¹⁷ e nella Nota Concettuale per il dibattito aperto del maggio 2026¹⁸ offrono una conferma empirica di questa dinamica. Nel corso del 2025, secondo i dati documentati dalle Nazioni Unite, è stato ucciso in media un civile ogni 14 minuti¹⁹; lo stesso OCHA precisa che il bilancio effettivo è verosimilmente più elevato²⁰, a testimonianza di un impatto devastante sulle popolazioni non combattenti. Quando gli attacchi colpiscono strutture sanitarie o acquedotti, tra i soggetti maggiormente esposti figurano coloro che presentano vulnerabilità sovrapposte: neonati rimasti privi del funzionamento delle incubatrici a causa dell'interruzione dell'energia elettrica, persone con disabilità motorie impossibilitate a fuggire e madri prive di assistenza ostetrica. Come documentato dai report di Save the Children²¹, l'impiego di armi esplosive nelle aree popolate della Striscia di Gaza ha esposto in media 15 bambini al giorno al rischio di disabilità potenzialmente permanenti nel corso del 2024, generando traumi psicologici e fisici destinati a protrarsi per l'intera vita. A ciò si aggiungono le rilevazioni dell'UNMAS e dell'Organizzazione Mondiale della Sanità²² sulle immense necessità di riabilitazione da trauma e di bonifica da ordigni inesplosi, che confermano la validità del modello sociale della disabilità²³ e l'urgenza di una tutela effettiva nei contesti di crisi²⁴.

3. *Le posizioni diplomatiche dei quindici membri nel dibattito del Consiglio di Sicurezza (S/PV.10154)* – L'analisi dei verbali ufficiali della 10154^a seduta del Consiglio di Sicurezza (UN Doc. S/PV.10154 e relative riprese), integrata dai materiali di *Security Council Report*²⁵, consente di mappare in modo dettagliato e organico le posizioni individuali e le priorità strategiche espresse dai quindici membri dell'organo. Tale disamina illustra la complessa dinamica intercorrente tra i cinque membri permanenti (P5) e la molteplicità di approcci esibita dai dieci membri eletti (E10), restituendo il quadro di un dibattito altamente articolato ma segnato da profonde divergenze sulle modalità di attuazione delle garanzie di tutela e sui meccanismi di responsabilità penale.

¹⁷ Consiglio di sicurezza, *Protection of Civilians in Armed Conflict. Report of the Secretary-General*, UN Doc. S/2026/390 del 7 maggio 2026, paragrafi 2-5.

¹⁸ Consiglio di sicurezza, *Concept Note for the Security Council Open Debate on Protection of Civilians in Armed Conflict*, maggio 2026.

¹⁹ Consiglio di sicurezza, *Protection of Civilians in Armed Conflict. Report of the Secretary-General*, UN Doc. S/2026/390 del 7 maggio 2026.

²⁰ Ufficio delle Nazioni Unite per il coordinamento degli affari umanitari (OCHA), *Briefing to the Security Council on the Protection of Civilians in Armed Conflict by Edem Wosornu, Director, Crisis Response Division, on behalf of Tom Fletcher, Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Coordinator*, New York, 20 maggio 2026.

²¹ Save the Children, *Trapped and Scarred: The Compounding Mental Harm Inflicted on Palestinian Children in Gaza*, Londra, 2024; ID., *Gaza: Explosive Weapons Left an Average of 15 Children a Day with Potentially Lifelong Disabilities in 2024*, comunicato stampa del 14 gennaio 2025.

²² United Nations Mine Action Service (UNMAS), *Annual Report 2025*, New York, 2026; Organizzazione mondiale della sanità (WHO), *Estimating Trauma Rehabilitation Needs in Gaza. September 2025 Update*, Gerusalemme, 2025.

²³ Assemblea generale, *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, UN Doc. A/RES/61/106 del 13 dicembre 2006.

²⁴ Società italiana per l'Organizzazione internazionale (SIOI), *La protezione internazionale delle persone vulnerabili nei conflitti armati*, Conferenza, Roma, 3 ottobre 2025.

²⁵ Security Council Report, *Protection of Civilians. Monthly Forecast*, maggio 2026; Consiglio di sicurezza, 10154^a seduta, *Protection of Civilians in Armed Conflict (Open Debate)*, UN Doc. S/PV.10154 del 20 maggio 2026; S/PV.10154 (Resumption 1) del 20 maggio 2026; S/PV.10154 (Resumption 2) del 21 maggio 2026.

All'interno del gruppo dei membri permanenti, le dichiarazioni rese riflettono priorità strategiche e approcci significativamente divergenti in merito agli strumenti di coercizione e all'*enforcement* giudiziario.

La delegazione degli Stati Uniti, attraverso la propria rappresentante Jennifer Locetta, incentra la propria dichiarazione sulla condanna esplicita delle violazioni commesse dalla Federazione Russa in Ucraina, denunciando in particolare la deportazione di migliaia di bambini e gli attacchi alle infrastrutture civili ed energetiche. Gli Stati Uniti richiamano inoltre l'attenzione sull'impiego della violenza sessuale come arma di guerra in Sudan e sul ruolo destabilizzante esercitato dal regime di Myanmar e dall'Iran. Sotto il profilo dell'applicazione e della sanzione, la posizione americana fa perno sull'imposizione di misure coercitive unilaterali e sanzioni coordinate tra paesi alleati, omettendo tuttavia di esprimere sostegno alla Corte Penale Internazionale (CPI), circostanza che, nel quadro complessivo della posizione statunitense, può suggerire un approccio differenziato agli strumenti di *enforcement* nei diversi contesti regionali²⁶.

In netta contrapposizione, la Federazione Russa, tramite il proprio rappresentante, l'Ambasciatore Nebenzia, respinge le accuse addebitate incolpando i paesi occidentali di adottare doppi standard ed evidenziando le violazioni commesse dalle forze armate ucraine nelle regioni del Donbas, oltre a stigmatizzare il supporto militare e le forniture di armamenti occidentali a Israele. Sul piano dell'*enforcement* giudiziario, la delegazione russa esprime una posizione fortemente critica nei confronti della Corte Penale Internazionale, definendola un organo pseudogiudiziario politicizzato e neocoloniale, privo di legittimità universale. La Federazione Russa contesta inoltre l'Iniziativa Globale per il DIU, un progetto promosso dal Comitato Internazionale della Croce Rossa insieme a Brasile, Cina, Francia, Giordania, Kazakistan e Sudafrica e sostenuto da oltre 111 Paesi per rilanciare l'impegno politico sulle Convenzioni di Ginevra, giudicandola ridondante rispetto agli strumenti esistenti. Infine, Nebenzia denuncia sia l'impiego massiccio di droni e sistemi d'arma autonomi da parte delle forze armate ucraine, sia la cooperazione tecnologico-militare e gli algoritmi di *targeting* usati nei conflitti moderni, sostenendo che affidare le decisioni di attacco ad algoritmi di puntamento o a sistemi di ricompensa finanziaria ("*gamification*" dei bersagli) distorce la percezione del valore della vita umana, annulla la responsabilità individuale dell'operatore e cancella il principio di distinzione tra civili e combattenti sancito dal diritto di guerra²⁷.

Al contempo, le delegazioni della Francia, guidata dall'Ambasciatore Bonnafont, e del Regno Unito, rappresentato dall'Ambasciatore Kariuki, si posizionano come sostenitrici dell'architettura multilaterale di *accountability*. La Francia sostiene che la credibilità e l'indipendenza della Corte Penale Internazionale sono confermate proprio dalle reazioni avverse manifestate dai leader politici perseguiti, promuovendo contestualmente l'iniziativa per la regolamentazione volontaria del diritto di veto in presenza di atrocità di massa. Il Regno Unito pone invece l'accento sulla tutela del personale medico e umanitario ai sensi della risoluzione 2286 (2016) e condanna l'impiego ostile

²⁶ Consiglio di sicurezza, *Protection of Civilians in Armed Conflict*, dichiarazione degli Stati Uniti d'America, 10154^a seduta, UN Doc. S/PV.10154, 20 maggio 2026, 15-16.

²⁷ Consiglio di sicurezza, *Protection of Civilians in Armed Conflict*, dichiarazione della Federazione Russa, 10154^a seduta, UN Doc. S/PV.10154, 20 maggio 2026, 16-18.

di tecnologie cibernetiche e droni nelle operazioni militari²⁸.

Infine, la rappresentanza della Repubblica Popolare Cinese, che detiene la presidenza di turno con l'Ambasciatore Fu Cong, adotta una postura orientata al rispetto prioritario della sovranità statale, sostenendo che la protezione della popolazione civile debba essere perseguita anzitutto attraverso la risoluzione politica dei conflitti e il rafforzamento delle capacità istituzionali dello Stato ospitante. La Cina promuove il principio della tecnologia per il bene e figura tra i sostenitori dell'Iniziativa Globale per il DIU, rigettando al contempo le sanzioni unilaterali, considerate strumenti coercitivi che alterano l'ordine giuridico e aggravano le sofferenze della popolazione²⁹.

Accanto alle dinamiche del P5, i dieci membri eletti esprimono posizioni variegate che oscillano tra l'allineamento alle coalizioni tradizionali e l'introduzione di prospettive peculiari ancorate alla propria prassi storica. Il Bahrain, per il tramite dell'Ambasciatore Alrowaieci, amplia il perimetro del dibattito strettamente umanitario, spostando l'attenzione sulla minaccia diretta rappresentata dagli attacchi missilistici e tramite droni condotti contro infrastrutture civili critiche, con esplicito riferimento alle azioni iraniane contro l'impianto petrolchimico nazionale e la centrale nucleare di Barakah negli Emirati Arabi Uniti. Il Bahrain collega, inoltre, la sicurezza marittima nello Stretto di Hormuz e nel Mar Rosso direttamente alla stabilità alimentare ed energetica su scala globale³⁰.

La Liberia, rappresentata dall'Ambasciatore Brown II, richiama la propria esperienza storica di guerra civile e ricostruzione post-bellica. La delegazione sottolinea l'impatto devastante a lungo termine derivante dalla distruzione di scuole, strutture sanitarie e reti idriche, evidenziando come l'invisibilità dei traumi psicologici e la privazione dell'istruzione per intere generazioni costituiscano alcune delle conseguenze di lungo periodo dei conflitti e dell'impunità³¹.

Un secondo nucleo di paesi eletti, comprensivo di Lettonia, Danimarca, Grecia, Colombia e Panama, riafferma con fermezza il proprio sostegno alla giurisdizione della CPI e della Corte Internazionale di Giustizia (CIG). In questo contesto, la Lettonia incentra la propria denuncia sulla deportazione forzata di ventimila bambini ucraini; la Colombia illustra la prassi nazionale legata all'istituzione della propria Commissione per il DIU; Panama denuncia il degrado dei presidi sanitari nei campi profughi della Striscia di Gaza, citando casi drammatici di neonati morsi da roditori nelle strutture ospedaliere³².

Infine, le delegazioni della Somalia, della Repubblica Democratica del Congo e del Pakistan denunciano la selettività e i doppi standard dell'azione multilaterale. La

²⁸ Consiglio di sicurezza, *Protection of Civilians in Armed Conflict*, dichiarazione della Francia, 10154^a seduta, UN Doc. S/PV.10154, 20 maggio 2026, 12-13; ID., dichiarazione del Regno Unito, ivi, 22-23.

²⁹ Consiglio di sicurezza, *Protection of Civilians in Armed Conflict*, dichiarazione della Repubblica Popolare Cinese, 10154^a seduta, UN Doc. S/PV.10154, 20 maggio 2026, 24-25.

³⁰ Consiglio di sicurezza, *Protection of Civilians in Armed Conflict*, dichiarazione del Bahrain, 10154^a seduta, UN Doc. S/PV.10154, 20 maggio 2026, 23-24.

³¹ Consiglio di sicurezza, *Protection of Civilians in Armed Conflict*, dichiarazione della Liberia, 10154^a seduta, UN Doc. S/PV.10154, 20 maggio 2026, 11-12.

³² Consiglio di sicurezza, *Protection of Civilians in Armed Conflict*, dichiarazioni della Grecia, Panama, Lettonia, Colombia e Danimarca, 10154^a seduta, UN Doc. S/PV.10154, 20 maggio 2026, rispettivamente 5-6, 14-15, 18-19, 20-21 e 21-22.

Somalia chiede la cessazione immediata dell'impunità per le potenze occupanti nei territori palestinesi; il Pakistan, a sua volta, pone l'accento sulla crisi di rispetto del diritto internazionale umanitario e sulla necessità di rafforzare i meccanismi di giustizia e *accountability*³³; la Repubblica Democratica del Congo, infine, richiama le evidenze dei rapporti del Gruppo di Esperti delle Nazioni Unite sulle violazioni commesse da gruppi armati sostenuti dall'esterno, riaffermando che l'assistenza internazionale non deve sostituirsi alla sovranità dello Stato territoriale, ma concorrere a rafforzarne le capacità istituzionali e difensive. La denuncia esplicita delle atrocità commesse nell'est del Paese dal gruppo armato M23 con il sostegno delle forze armate del Ruanda viene invece formulata in aula dalla delegazione francese³⁴.

Un elemento di notevole rilievo emerso nel dibattito del 2026 (S/PV.10154) è rappresentato dalla strutturazione di posizioni collettive espresse da raggruppamenti regionali e coalizioni tematiche³⁵, le quali cercano di bilanciare le divergenze strategiche tra i membri permanenti e di amplificare la voce degli Stati membri nelle sedi multilaterali.

In primo luogo, l'Unione europea, per il tramite della propria Delegazione presso le Nazioni Unite, ha riaffermato il proprio impegno nella promozione del rispetto del diritto internazionale umanitario e nel sostegno alle giurisdizioni internazionali. L'Unione ha inoltre sottolineato la necessità di rafforzare la tutela del personale medico e umanitario ai sensi della risoluzione 2286 (2016), denunciando l'impunità diffusa che caratterizza le relative violazioni nei principali teatri di crisi.

In una prospettiva marcatamente differente, la Confederazione degli Stati del Sahel (AES), rappresentata dal Mali a nome anche di Niger e Burkina Faso, ha incentrato la propria posizione sulla centralità attribuita alla sovranità nazionale e sul contrasto al terrorismo senza ingerenze esterne. La delegazione saheliana ha rigettato qualsiasi forma di condizionamento politico sulla distribuzione degli aiuti umanitari, riaffermando che la responsabilità primaria della sicurezza risiede negli Stati territoriali e che il sostegno internazionale deve conformarsi alle priorità stabilite dai governi legittimi.

A sua volta, la Comunità Caraibica (CARICOM), la cui dichiarazione è stata resa dalla Guyana, ha posto l'accento sulle vulnerabilità specifiche dei Piccoli Stati Insulari in Sviluppo (SIDS). Il CARICOM ha evidenziato il nesso indissolubile tra il cambiamento climatico, l'insicurezza alimentare e la stabilità sociale, sostenendo che le crisi ambientali agiscono come moltiplicatori di minaccia e di rischio per le popolazioni

³³ Consiglio di sicurezza, *Protection of Civilians in Armed Conflict*, dichiarazione del Pakistan, 10154^a seduta, UN Doc. S/PV.10154, 20 maggio 2026, 9-10.

³⁴ Consiglio di sicurezza, *Protection of Civilians in Armed Conflict*, dichiarazioni di Somalia, Repubblica Democratica del Congo e Pakistan, 10154^a seduta, UN Doc. S/PV.10154, 20 maggio 2026, rispettivamente 7-8, 7-9 e 9-10.

³⁵ Unione europea, *EU Statement at the United Nations Security Council Open Debate on the Protection of Civilians in Armed Conflict*, Delegazione dell'Unione europea presso le Nazioni Unite, New York, 20 maggio 2026; Consiglio di sicurezza, 10154^a seduta, *Protection of Civilians in Armed Conflict (Resumption 2)*, dichiarazione della Guyana a nome della Caribbean Community (CARICOM), UN Doc. S/PV.10154 (Resumption 2), 21 maggio 2026; Consiglio di sicurezza, 10154^a seduta, *Protection of Civilians in Armed Conflict (Resumption 2)*, dichiarazione del Mali a nome della Confederation of Sahel States, UN Doc. S/PV.10154 (Resumption 2), 21 maggio 2026; Consiglio di sicurezza, 10154^a seduta, *Protection of Civilians in Armed Conflict*, dichiarazione della Svizzera a nome del Group of Friends on the Protection of Civilians in Armed Conflict, UN Doc. S/PV.10154, 20 maggio 2026.

civili, richiedendo un approccio integrato alla sicurezza umana.

Infine, il Gruppo di Amici per la Protezione della popolazione civile nei conflitti armati, guidato dalla Svizzera, ha rivolto un appello al Consiglio di Sicurezza per l'attuazione operativa delle norme del DIU sul terreno e per la salvaguardia dello spazio umanitario. La Svizzera ha rimarcato l'urgenza di introdurre forme efficaci di regolamentazione dell'uso dei sistemi d'arma autonomi e delle nuove tecnologie militari, affinché lo sviluppo tecnologico non si traduca in una deresponsabilizzazione etica e giuridica nella conduzione delle ostilità.

4. *La crisi dell'enforcement e la natura giuridica delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza* – Al fine di garantire il massimo rigore terminologico e gius-internazionalistico, occorre precisare che la funzione svolta dalle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza in materia di protezione dei civili non consiste nell'“applicare il diritto” in senso strettamente giurisdizionale, bensì nel promuovere il rispetto del diritto internazionale umanitario e nel delineare quadri normativo-politici per l'orientamento delle missioni di pace e delle operazioni multilaterali. L'attuazione e il rispetto del diritto internazionale umanitario incombono anzitutto agli Stati e alle parti dei conflitti armati, mentre l'accertamento delle responsabilità penali individuali può competere alle giurisdizioni nazionali e, ove ne ricorrano i presupposti giurisdizionali, agli organi di giustizia penale internazionale. Sotto il profilo giuridico, occorre distinguere la natura e gli effetti delle diverse risoluzioni del Consiglio di sicurezza, che possono contenere, a seconda della base giuridica, del tenore dispositivo e del contesto, disposizioni di diversa portata. In materia di protezione dei civili, esse svolgono altresì una rilevante funzione di indirizzo politico e operativo, contribuendo a definire standard di condotta, mandati e priorità dell'azione delle Nazioni Unite. Il Consiglio di Sicurezza si è mosso storicamente verso il progressivo rafforzamento degli strumenti normativi e operativi per la tutela dei civili, anche attraverso l'adozione di decisioni suscettibili di produrre effetti vincolanti e l'attribuzione di specifici mandati di protezione alle operazioni di pace³⁶, ma l'effettiva traduzione di questi ultimi in strumenti sanzionatori concreti e in procedimenti di perseguimento penale non ha trovato un'attuazione uniforme e sistematica, evidenziando una persistente distanza tra l'affermazione normativa degli obblighi di protezione e l'effettività dei relativi meccanismi di *enforcement*. Tale scarto strutturale tra la dimensione promozionale e la prassi sanzionatoria costituisce il nucleo teorico della crisi dell'*enforcement*, spiegando per quale ragione la sofisticazione dell'ordine normativo multilaterale non si traduca automaticamente in un'effettiva salvaguardia dei civili nei teatri di conflitto contemporanei.

5. *Conclusioni: dalla dimensione promozionale all'effettività della tutela* – L'analisi del dibattito aperto del Consiglio di Sicurezza del maggio 2026 (S/PV.10154) e del Rapporto del Segretario Generale (S/2026/390) conferma la presenza di uno scarto

³⁶ Carta delle Nazioni Unite, art. 25; Consiglio di sicurezza, risoluzione 1265 (1999), UN Doc. S/RES/1265 del 17 settembre 1999; ID., risoluzione 1674 (2006), UN Doc. S/RES/1674 del 28 aprile 2006; Security Council Report, *Security Council Action under Chapter VII: Myths and Realities*, Special Research Report No. 1, 23 giugno 2008.

significativo tra il progressivo sviluppo concettuale dell'Agenda per la protezione della popolazione civile e la realtà dei conflitti contemporanei. Il riconoscimento dell'intersezionalità delle vulnerabilità rappresenta un'evoluzione rilevante del quadro concettuale della protezione dei civili: genere, età, origine etnica, disabilità, esposizione a disastri ambientali e altre condizioni di vulnerabilità non operano necessariamente in mood isolato, ma possono sovrapporsi e determinare forme differenziate di esposizione alla violenza, di accesso all'assistenza e di possibilità di beneficiare concretamente dei meccanismi di protezione.

Dal dibattito emerge, tuttavia, come alla crescente articolazione del concetto di protezione non corrisponda ancora un'analoga capacità di garantirne l'effettività. Le posizioni espresse dalle delegazioni mostrano un ampio richiamo al rispetto del diritto internazionale umanitario e alla necessità di proteggere le popolazioni civili, ma evidenziano al tempo stesso divergenze significative rispetto agli strumenti attraverso i quali assicurare l'accertamento delle responsabilità e l'attuazione degli obblighi esistenti. La principale criticità dell'Agenda per la protezione della popolazione civile sembra pertanto collocarsi non tanto nell'assenza di un quadro normativo e istituzionale di riferimento, quanto nella distanza tra il riconoscimento delle norme di protezione e la loro applicazione concreta nei diversi contesti di conflitto.

In questa prospettiva, la sfida futura dell'Agenda per la protezione della popolazione civile consiste nel tradurre il progressivo affinamento del concetto di vulnerabilità in una capacità di protezione effettiva, evitando che l'attenzione crescente alle specifiche condizioni delle popolazioni civili rimanga prevalentemente sul piano dichiarativo. Fintanto che l'azione del Consiglio di Sicurezza continuerà a essere condizionata dall'esercizio del veto, dalle divisioni politiche tra i suoi membri e da approcci differenziati all'*accountability*, la trasformazione della dimensione promozionale della protezione in una prassi effettiva continuerà a incontrare rilevanti ostacoli. Un'applicazione coerente del diritto internazionale umanitario, insieme al sostegno ai meccanismi di accertamento delle responsabilità e agli organi di giustizia internazionale, costituisce quindi un passaggio centrale affinché l'impegno a «non lasciare indietro nessuno» possa tradursi, oltre la dimensione diplomatica, in forme concrete di tutela per le popolazioni civili coinvolte nei conflitti armati.

Ottobre 2026